

ФИСКАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЯ ИЛИ КОНКУРЕНЦИЯ

Докт. Димитрина Иванова Георгиева
СА „Д. А. Ценов”

***Резюме:** В настоящият доклад се изясняват фискалната хармонизация и фискалната конкуренция като методи за водене на данъчна политика. Представени са възгледите на редица автори, за това към кой метод следва да се придържат държавите. По този начин се открояват и различните положителни и отрицателни страни на двата подхода. Като основен довод в подкрепа на хармонизацията се явява премахването на вредната данъчна конкуренция. А застъпниците на конкуренцията я виждат като средство за по-добро преразпределение на ресурсите и богатата.*

***Ключови думи:** Фискална хармонизация, данъчна конкуренция, Европейски съюз*

1. Въведение

Колкото повече икономиките стават зависими една от друга, а факторите на производство все по-мобилни, толкова темата за хармонизация или конкуренция при данъците в икономическите общности става все по-обсъждана. Различията в степента на данъчно облагане, величината на данъчните ставки и обхвата на данъка като цяло, създават предпоставка за утежняване на производствените разходи в едни страни и облекчаване на същите в други. Този факт поставя в условията на конкурентна борба търговците и производителите от различните страни. Чрез хармонизацията се цели те да бъдат поставяни пред еднакви конкурентни условия. Хармонизацията е процес, при който се уеднаквяват политики до такава степен, че останалите разлики не са фактор в конкурентната борба. Няма как да се говори за данъчна хармонизация, без да се повдигне въпроса за данъчната конкуренция. Редица изследователи противопоставят тези два икономически подхода, като някои защитават и приемат фискалната конкуренция като стимул за развитие на икономиките, докато други отхвърлят това твърдение и възприемат хармонизацията като начин за постигане на икономически растеж.

2. „ЗА” хармонизацията и „ПРОТИВ” конкуренцията

Идеята за хармонизацията се корени в желанието за създаването на пазар, в който има ясно установени правила, стоките се движат без проблеми от една страна в друга и всички участници заплащат дължимите данъци. Да е налице ефективно разпределение на ресурсите. Наличието на различни данъчни системи и правила, позволява на много фирми да се възползват от „вратичките” във всяка система и да не плащат данъци, увеличавайки сивият сектор. Тези различия пораждат още необходимост от по-сериозен граничен контрол с цел да се предотврати контрабандата.

Застъпниците на хармонизацията, съответно са противници на конкуренцията. Според Летете¹, облагането на различите стоки и услуги по-различен начин с цел стимулиране на търговията в определен район подкопава ефективността на косвените данъци и способства за създаване на схеми за източване на ДДС например. Пристъпването към хармонизацията ще предотврати тези негативни ефекти.

Един от основните доводи в защита на хармонизацията е така наречената „надпревара към дъното”, в чиято основа стои конкуренцията и негативният ефект от нея. При тази „игра” всяка страна, която участва намаля данъчното равнище на определен данък, с цел да предложи по-нисък такъв от другите страни и така да привлече чужди капитали. По този начин се намаляват и приходите в бюджета. Така може да се окаже, че привлечените капитали и ползата от тях, не могат да покрият „дупката” в бюджета и в крайна сметка държавата предложила най-нисък данък е губеща.

В този момент може да се прояви друг негативен ефект от конкуренцията, а именно прехвърляне на данъчната тежест от мобилните към по-малко мобилните фактори на производство, с цел запълване празнотите в държавният бюджет.

Когато страните решат да се конкурират освен намаляването на данъчните размери се прибегва и до други стимули освен намаляването на данъчната ставка (ускорена амортизация, данъчни кредити, намалена данъчна основа и т.н.). Така усложняването на данъчната система (определянето кои субекти с какви преференции, дали с намалена ставка или друг вид стимул, ще се ползват), ще увеличи административните разходи. Данъчните органи няма да са в състояние или няма да имат достатъчна компетентност, за да определят „положител-

¹ Вж. LETETE P.: Between tax competition and tax harmonisation: Coordination of value added taxes in SADC member states, 2012

ните” външни инвеститори, което е предпоставка за неяснота и корупционни схеми².

И не на последно място Доц. Радулова застъпва още един проблем предизвикан от конкуренцията, а именно – неефективното разпределение на ресурсите: „Очевидно е, че съществуването на различия при данъчното облагане в страните-членки, между които относително свободно се осъществява движение на факторите за производство, може чувствително да повлияе върху ефективността при разпределяне на ресурсите”³.

3. „ЗА” конкуренцията и „ПРОТИВ” хармонизацията

Смисъла на фискалната конкуренция е, че в опита си да привлече повече капитали, една страна ще да намали данъка, с който облага приходите от капитали. Ако същата иска да развие търговския сектор, то страната може да прибегне към намаляване на косвените данъци. По този начин страната става „по-привлекателна” било то за инвеститори или за търговци, спрямо друга страна с по-високи данъчни нива. По този начин конкуренцията е двигател на икономиката.

Подкрепяйки идеята за конкуренция между страните Фридман⁴ казва: “конкуренцията между националните правителства в публичните услуги, които те предоставят и в данъците, които налагат е също толкова продуктивни, колкото конкуренция между отделни лица или предприятия в стоките и услугите, които те предлагат за продажба и цените, по които те ги предлагат”. Или конкуренцията е стимул както за оптимизация на данъчните режими, така и за предлагане на по-качествени и по-евтини публични блага.

За Бренан и Бюкянгън⁵ конкуренцията е средство за намаление на държавният дефицит. Намаляването на данъчните ставки, ще доведе до намаление на данъчните постъпления, което ще принуди политиките да „затегнат коланите” и да намалят държавните разходи, за да се избегне висок дефицит.

² Вж. Wells L., Allen N., Morisset J., Pirnia N. “Using tax incentives to compete for foreign investment”, Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 15, 2001

³ Вж. Радулова, Анелия., А. Александрова. Фискалната консолидация в рамките на Европейския съюз – необходимост и/или предизвикателство. Алманах „Научни изследвания”, Том 22., АИ „Ценов”, 2015.

⁴ Вж. Friedman M.: Letter to Center for Freedom and Prosperity, ТК (2001), <http://freedomandprosperity.org/update/u05-15-01/u05-15-01.shtm>

⁵ Вж. Brennan, G., Buchanan, J. “The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution”, Cambridge University Press, 1980.

Засягайки тезата за дисциплинираност на политиците е редно да споменем Митчел⁶, според който ако данъчната конкуренция бъде унищожена, това ще намали стимула на политиците да показват отговорност спрямо избирателите си, а нейното съществуване е своеобразен стимулатор за депутатите да вземат правилните решения. Стимулът на политиците да проведат реформи в направления където има нужда, ще бъде унищожен. Според него още ако се пристъпи към хармонизация фирмите работещи в сивия сектор ще се увеличат заради повишените данъци. Кое то пък ще намали още повече постъпленията в бюджета.

4. Реален ефект от хармонизирането на акциза върху тютюна и тютюневите изделия

Намаляването на сивата икономиката и укриването данъци е довод и на двата лагера – и на застъпниците на хармонизацията и на защитниците на конкуренцията. Оказва се, че и в двете твърдения има резон.

Според привържениците на хармонизацията, различните данъчни системи ще увеличат сивият сектор. Пример в тази насока са високите акцизи върху алкохола и цигарите във Великобритания през 90-те години. Много хора са забогатели внасяйки алкохол и цигари от Белгия и Франция където акцизите са по-ниски и ги продавали на черно. Така след хармонизацията на тези акцизи проблемът изчезва.

От друга страна, при хармонизиране на акцизите, в някои страни те ще бъдат повишени и това пак ще увеличи сивата икономика и ще доведе до сериозни загуби. През 2010 г. акцизите върху цигарите в България се повишават рязко, което води до намалено потребление и намаление на приходите от акцизи с 18% спрямо предходната година⁷. За сметка на това потреблението на тютюн за пушене нараства 5 пъти. За същия период МВР и Агенция митници са заловили 7 пъти повече контрабандни количества тютюн спрямо предходен период. Очевидно опитите за заобикаляне плащане на акциз на така търсената стока-тютюн за пушене нарастват. При анализа на последствията от хармонизацията на акцизите, не бива да се забравя и факта, че облагането на тютюневите изделия има много голямо значение за изпълнението на бюджета. В България акцизите имат най-голям принос за приходната страна на бюджета спрямо другите държави – 8% от данъчните пос-

⁶ Вж. Mitchell D. "The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization", Briefing paper, Adam Smith institute, November 30th, 2009

⁷ По данни на Министерството на финансите

тъпления. Отделно в 2% от приходите в хазната са от ДДС върху тютюневи изделия. Или общо 10% данъчни приходи. Затова и България е най-силно засегната от контрабандата на тютюневи изделия. Загубите са на стойност между 1,6 и 2% от общите приходи в държавата. Макар тези загуби да се редуцират с 25% заради приходите от по-високите акцизи, загубите пак са големи. Градовете с най-висока консумация на нелегални цигари са Сливен, Сандански и Свиленград – като два от трите града са гранични. 20% от тютюна и цигарите в страната са нелегални, което поставя България на първо място по загуби от контрабанда в Европа. Като държава, която залага на косвеното облагане при събиране на средства в бюджета, повишаването на акцизите с цел хармонизация с останалите страни в ЕС се оказва неблагоприятно.⁸

Заклучение

Безспорно данъчната политика оказва въздействие върху икономическото поведение на отделните агенти⁹, затова избора на подход за икономическо развитие – дали хармонизация или конкуренция, следва да бъде обект на задълбочено изследване преди да се пристъпи към реални действия.

Като заключение от изследваната литература може да се каже, че и фискалната хармонизация и фискалната конкуренция имат своите положителни и отрицателни страни. Хармонизацията, например ще доведе до: прозрачност на данъците - ще се намали сивата икономика и данъчните измами породени от различията в данъчните режими; опростяване на трансграничната търговия – облекчаване на граничния контрол и намаляване на неефективните чакане по границите; намаляване разходите за съответствие; данъчна неутралност за постигане на ефективно разпределение на ресурсите; международно справедливост при данъчното облагане. В същото време хармонизацията ще намали стимула на политиците да се доказват пред избирателите си и ще се повиши данъчната тежест. Конкуренцията от своя страна ще способства за: намаляване на данъчната тежест; фискална дисциплина; баланс на данъчното равнище и публичните блага; насърчаване провеждането на данъчна реформа за намаляване на данъците. От друга страна намаляването на капиталовите данъци при конкуренцията, ще

⁸ По данни на Министерство на финансите

⁹ Вж. Leibfritz W., Thornton J and Bibbee A., "Taxation and Economic Performance," Organization for Economic Cooperation and Development, Economics Department Working Papers, No. 176, 1997

прехвърли тежестта върху немобилните фактори на производство. Това ще утежни положението на страните с високи данъчни нива, които поддържат голям публичен сектор. Трябва да се прецени в каква ситуацията страната се развива добре, дали с ниски данъчни нива и стимулиране на конкуренцията, или с високи такива и агитиране за преминаване към данъчна хармонизация.

ЛИТЕРАТУРА

1. Радулова, Анелия., А. Александрова. Фискалната консолидация в рамките на Европейския съюз – необходимост и/или предизвикателство. Алманах „Научни изследвания“, Том 22., АИ „Ценов“, 2015
2. Индъстри Уоч, Контрабандата на тютюневи изделия и бюджета: ефекти за стабилността на фиска в България и ЕС, Януари 2015 г., http://old.iwatchbulgaria.com/userfiles/media_files/2015_01_22_bg_Fiskalno%20znachenie%20na%20kontrabandata%20-%20Industry%20Watch.pdf. 17.9.2016
3. Доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет на република България за 2010 година, Министерството на финансите, 2010 г., <http://www.minfin.bg/bg/page/419>. 19.9.2016
4. Brennan, G., Buchanan, J. “The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution”, Cambridge University Press, 1980
5. Friedman M.: Letter to Center for Freedom and Prosperity, ТК (2001), <http://freedomandprosperity.org/update/u05-15-01/u05-15-01.shtml>
6. LETETE P.: Between tax competition and tax harmonisation: Coordination of value added taxes in SADC member states, 2012
7. Leibfritz W., Thornton J and Bibbee A., “Taxation and Economic Performance,” Organization for Economic Cooperation and Development, Economics Department Working Papers, No. 176, 1997
8. Mitchell D. “The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization”, Briefing paper, Adam Smith institute, November 30th, 2009
9. Wells L., Allen N., Morisset J., Pirnia N. “Using tax incentives to compete for foreign investment”, Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 15, 2001